

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k „bílé knize o systémech záruk v pojišťovnictví“**

KOM(2010) 370 v konečném znění

(2011/C 218/10)

Zpravodaj: **pan WUERMELING**

Dne 12. července 2010 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 SFEU, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

*bílé knihy o systémech záruk v pojišťovnictví*

KOM(2010) 370 v konečném znění.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 5. dubna 2011.

Na 471. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 4. a 5. května 2011 (jednání dne 5. května 2011), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 148 hlasy pro, 7 hlasů bylo proti a 10 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vítá bílou knihu Evropské komise o systémech záruk v pojišťovnictví. Podporuje úsilí Komise navrhnout pro EU opatření na ochranu pojistníků.

1.2 EHSV podporuje úsilí Komise zavést pro systémy záruk harmonizovaná pravidla. Utrzuje Komisi v záměru vypracovat evropskou směrnici s vysokou úrovní ochrany v podobě minimální harmonizace, aby systémy jednotlivých členských států mohly stanovit i širší rozsah ochrany. Systém záruk má být využíván jako „poslední instance“ v případě, že byly vyčerpány ostatní nástroje, například dohled.

1.3 Přitom by se mělo zohlednit, že v uplynulých letech byla přijata značně vylepšená preventivní opatření pro případy platební neschopnosti pojištěnec, a to v oblasti dohledu a kapitálových požadavků. Úpadky pojištěnec jsou v praxi velmi vzácné a v důsledku přijetí těchto opatření by jejich počet měl dále klesat. To by se při vytváření systémů záruk mělo zohlednit, aby náklady stály ve vyváženém poměru k přínosům. EHSV proto souhlasí s vypracováním předpisů EU, které umožní jednak dosažení ochrany pro spotřebitele a zaměstnance a jednak co největší omezení administrativní zátěže pro společnosti a pojišťovny.

1.4 Z pohledu EHSV je správné, že se Komise v bílé knize zabývá problémem neomezeného krytí systémů záruk. Musí se zabránit tomu, že se solidní pojišťovny kvůli neomezenému povinnému ručení dostanou samy do problémů. Proto EHSV vítá, že Komise v bílé knize zvažuje zavést omezení nároků.

1.5 Komise by při zákonodárných iniciativách měla věnovat mimořádnou pozornost otázce, v jaké chvíli lze systém záruk začít uplatňovat. Před uchýlením se k systému záruk by

nicméně měly být vyčerpány veškeré intervenční možnosti dohledu. Pouhé neplnění minimálních kapitálových požadavků podle Solventnosti II (Solvency Capital Requirement, SCR) by mělo stačit k aktivaci systému záruk.

1.6 EHSV doporučuje, aby byly v souvislosti s finančním vybavením systémů ještě jednou přezkoumány různé možnosti na základě výsledků páté fáze studie o kvantitativních dopadech (QIS5) v rámci Solventnosti II. Mohlo by být účelné stanovit určitou úroveň ochrany na úrovni EU, ale konkrétní vybavení určovat podle rizika v příslušném členském státě a v příslušné oblasti pojišťovnictví.

1.7 S ohledem na stávající národní systémy záruk v pojišťovnictví by evropské předpisy měly stanovovat vysoké a přiměřené normy ochrany. Otázky konkrétní podoby pak mohou být ponechány na jednotlivých členských státech, konkrétně například placení příspěvků, časové nastavení financování, rozhodnutí o prodloužení smluv nebo výplatě odškodnění a zavedení zvláštních systémů záruk pro jednotlivé oblasti.

## 2. Úvod

2.1 Pojišťovny kryjí základní rizika pro spotřebitele, jako je nemoc, úraz či občanskoprávní odpovědnost, a zabezpečují pro stáří<sup>(1)</sup>. Nevyplacení pojistného plnění může vést k nenahraditelné ztrátě celého majetku spotřebitele nebo jeho podstatné části nebo až ke zchudnutí.

2.1.1 Otázka nezbytnosti systému záruk se u jednotlivých druhů pojištění jeví různě. Zatímco v případě životního pojištění hrozí velmi často nebezpečí, že nasporený kapitál přijde nazmar, v případě pojištění proti škodám tomu tak není.

(1) Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 38 – odstavec 1.4.

2.1.2 Kapitálové životní pojištění slouží k dlouhodobému zabezpečení ve stáří nebo jako pozůstalostní důchod. V případě jeho ztráty by bez ochrany před platební neschopností byla znehodnocena značná část soukromých úspor. Ve vážných případech by ho musely zastoupit veřejné systémy sociálního zabezpečení. Z pohledu EHSV je zde proto zavedení systémů záruk nejnáléhavější.

2.1.3 U pojištění proti škodám a pojištění občanskoprávní odpovědnosti musí být chráněni ti pojistníci, kteří v okamžiku vyhlášení úpadku ještě neměli vyřízený nárok na pojistné plnění. Ostatním pojištěncům však nevzniká problém uzavření nové smlouvy za méně výhodných podmínek u jiného pojistitele, protože pojistník mezitím zestárl nebo se zhoršil jeho zdravotní stav. Návnazné pojištění lze obvykle na trhu zajistit za srovnatelných podmínek.

2.2 Z 5 200 pojištěn (v roce 2008) se jich podle údajů Komise dostalo od roku 1994 do platební neschopnosti pouze 130. Zde se však musí vzít v úvahu, že společnosti mají ze zákona povinnost udržovat dostatečnou výši vlastního kapitálu, z něhož by bylo možné v těchto případech úplně nebo alespoň zčásti pokrýt nároky pojistníků.

2.3 Proto se doposud nepovažovalo za nutné zavést celoevropské systémy záruk pro vzácné případy platební neschopnosti pojistitele. Komise sice v roce 2001 začala pracovat na směrnici, tento projekt však byl odložen. Kolektivní systémy záruk v pojišťovnictví nejsou v tržní ekonomice obvyklé, ve finanční oblasti se však vzhledem k mimořádnému riziku pro spotřebitele zaváděly často.

2.4 V bankovníctví existuje celoevropské pojištění vkladů z důvodu rizika případného „runu“ na banky, který má značně destabilizující vliv na finanční trhy, již od roku 1994<sup>(2)</sup>. V současné době je ve fázi aktualizace<sup>(3)</sup>. Rizika v odvětví pojišťovnictví jsou však jiná než u bank. Zejména zde nedochází k žádnému „runu“ a není zde třeba nic refinancovat. Struktura účinného systému pro odvětví pojišťovnictví proto musí vypadat jinak než u systémů pro banky.

2.5 Aby bylo možné chránit klienty před ztrátou jejich nároků, přijal zákonodárce v souvislosti s pojišťovnami rozsáhlá preventivní opatření: důkladný aktivní dohled, vysoké kapitálové požadavky, přísná pravidla pro kapitálové investice a ochranu právních nároků v konkursním právu. Provedením směrnice o Solventnosti II se dále snižuje riziko finančních problémů pojistitele<sup>(4)</sup>.

2.6 Rizika přímého pojištění jsou navíc dodatečně zabezpečena prostřednictvím zajištění, což ještě více snižuje riziko úpadku. Sloučením a diverzifikací velkého počtu rizik na úrovni zajištění vznikne pevné seskupení pojistitelů, které spotřebitele dodatečně ochrání.

2.7 EU navíc v důsledku krize na finančním trhu položila zcela nový, evropský základ pro finanční dohled. K tomu patří v souvislosti s pojišťovnictvím i zřízení nového Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA).

2.8 Pojišťovnictví bylo v dobách finanční krize do značné míry stabilní. Nevyvolalo ji<sup>(5)</sup>, ale neslo její dopady. Evropští pojistitelé museli provést odpisy a úroky, které byly prostřednictvím záchranných opatření a monetární politiky drženy na nízké úrovni, ztěžují pojistitelům dosáhnout výnosu z investic. Mimořádné problémy v pojišťovnictví, například u americké AIG nebo naposledy u Ambacu, nevznikly klasickou pojišťovací činností, ale zajišťovacími obchody podobnými těm bankovním. To bude možné i v budoucnu, zejména u společností a finančních konglomerátů vykonávajících bankovní i pojišťovací činnost.

2.9 12 z 27 členských států již má k dispozici systém záruk v pojišťovnictví<sup>(6)</sup>. Tyto systémy jsou velmi složité. V některých členských státech existují záruky jen pro určité dílčí oblasti. Navíc se liší i rozsah krytí těchto systémů. Zčásti existují rovněž státní záruky.

2.10 Pojišťovací skupiny činné po celé Evropě působí na trzích v jednotlivých členských státech obvykle prostřednictvím samostatných vnitrostátních dceřiných společností, které přispívají do příslušných vnitrostátních systémů záruk. Pokud by se velká evropská společnost dostala do problémů, tyto vnitrostátní systémy záruk by zpravidla stačily klienty ochránit. EHSV však vyzývá, aby byly evropským systémem záruk zabezpečeny přeshraničně činné pojišťovny pro případ, že by vnitrostátní systémy záruk nestačily.

2.11 Vzniklé náklady na systém záruk se nakonec v podobě vyššího pojistného přenesou na pojistníky. Jednotliví spotřebitelé jsou sice v případě úpadku chráněni. Náklady na to však nesou všichni spotřebitelé.

### 3. Přípomínky k úvahám Komise v kapitole 3 bílé knihy

#### 3.1 Povaha možného opatření EU (bílá kniha – 3.1)

Vnitrostátní pojišťovací trhy se výrazně liší z hlediska struktury produktů a rizik. Proto by měl být zvolen nástroj v podobě směrnice zajišťující minimální harmonizaci, aby členské státy mohly řádně zohlednit národní specifika v insolvenčním, smluvním, daňovém a sociálním právu a zachovat stávající a osvědčené mechanismy záruk, pokud budou v souladu s ustanoveními směrnice.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. L 135, 31.5.1994, s. 5; Úř. věst. L 84, 26.3.1997, s. 22.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 368 v konečném znění – 2010/0207 (COD) ze dne 12. července 2010.

<sup>(4)</sup> Úř. věst. C 224, 30.8.2008, s. 11 – odstavec 3.1.

<sup>(5)</sup> Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 38, odstavec 1.3.

<sup>(6)</sup> Úplný přehled těchto systémů v zemích OECD podává zpráva OECD č. DAF/AS/WD (2010)20 ze dne 10. listopadu 2010.

### 3.2 Úroveň centralizace a úloha systému záruk v pojišťovnictví (bílá kniha – 3.2)

3.2.1 V prvé řadě je důležité, aby se pojistitel do platební neschopnosti vůbec nedostal. O to se musí postarat účinný systém dohledu. Nepodaří-li se to, lze využít systémy záruk.

### 3.3 Územní rozsah působnosti (bílá kniha – 3.3)

Komise právem upřednostňuje princip domovského státu. To je v souladu se zásadami dohledu v evropském pojišťovnictví. Dozor nad všemi činnostmi pojistitelů povolených v EU probíhá podle Solventnosti II v jejich domovském státu. To platí i pro obchody uskutečňované v souladu se zásadou svobody usazování prostřednictvím závislé provozovny nebo v souladu se zásadou volného přeshraničního pohybu služeb.

### 3.4 Dotčené pojistné smlouvy (bílá kniha – 3.4)

3.4.1 Kvůli rozdílům v životním pojištění a pojištění proti škodám je účelné zřídit pro tyto oblasti odlišné záruční mechanismy. V rámci jednotlivých odvětví je riziko alespoň zčásti stejné. Důvody pro vzájemnou výpomoc jsou zde ještě oprávněné. Naproti tomu je obtížné zdůvodnit, proč musí být např. příspěvky do systému záruk, z něhož se kryjí škody způsobené úpadkem poskytovatele životního pojištění, hrazeny z pojištění domácnosti. Jelikož to může závist na národních specifikách, jako kupříkladu na tom, zda na příslušném trhu existuje povinnost právně oddělených společností u různých druhů pojištění (tzv. princip oddělených oblastí pojišťovnictví), měl by evropský zákonodárce v tomto ohledu nechat členskými státy volnou ruku.

3.4.2 Pokud jde o pojištění motorových vozidel, EHSV se – v souladu se stanoviskem CEIOPS (Evropského výboru orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním) – domnívá, že je třeba jej zahrnout do budoucí směrnice o systémech záruk v pojišťovnictví, a to v zájmu jednoznačnosti, soutěžní rovnováhy a snazšího porozumění na straně spotřebitelů.

3.4.3 Ochranu podnikových důchodů návrh Komise nezahrnuje. Do systému záruk spadá pouze podnikové důchodové pojištění v klasickém slova smyslu. EHSV se nicméně domnívá, že je třeba upravit i jiné podnikové důchody, a navrhuje, aby tato problematika byla zahrnuta do opatření, která budou přijata po zveřejnění zelené knihy o důchodech.

3.4.4 Odpovídající a únosná účast pojistníka je také účinnou pobídkou k informování se o finanční stabilitě pojistitele, pokud to je v možnostech spotřebitelů.

3.4.5 Účelné by byly limity či jiné možnosti k omezení plnění ze systému záruk, např. symbolické hranice nebo spoluúčasť, jak ve svém stanovisku navrhuje i CEIOPS. Pojistníci přitom však nesmějí být přetěžováni velkým počtem takových omezení. Pro systémy záruk by to znamenalo citelnou úlevu, která by se odrazila v nákladech. Z toho by měli prospěch i všichni pojištěnci, kteří tyto náklady koneckonců nesou.

### 3.5 Oprávněné osoby (bílá kniha – 3.5)

3.5.1 Komise právem uvádí, že záruky ve prospěch všech účastníků trhu by způsobily nepřiměřeně vysoké náklady. V první větě bílé knihy jsou systémy záruk v pojišťovnictví označeny za opatření na ochranu spotřebitele. To však neznamená, že by okruh chráněných osob měl být omezen na spotřebitele. Kryty by měly být nicméně i subjekty, které podle vnitrostátních předpisů některých zemí požívají stejné ochrany jako spotřebitelé, ať již coby pojistníci, pojištěnci či oprávněné osoby.

3.5.2 Členské státy by měly mít možnost se rozhodnout, zda z oblasti působnosti systémů záruk předem vyloučí čisté obchodní pojištění, např. pojištění proti přerušení činnosti či pojištění dopravy. Stejně tak by mělo být ponecháno na členských státech, zda považují za účelné zahrnout do oblasti působnosti směrnice malé podniky.

3.6 Komise by při zákonodárných iniciativách měla věnovat mimořádnou pozornost otázce, v jaké chvíli lze systém záruk začít uplatňovat a kdo o tom rozhodne. Komise zvažuje možnost využívat systém záruk nejen v případě úpadků, ale i k jejich odvrácení. EHSV se domnívá, že aby byl systém účinný a odpovídal svému charakteru a záměrům, s jakými byl navržen, musí neplnění minimálních kapitálových požadavků podle Solventnosti II (Solvency Capital Requirement, SCR) představovat dostatečný ukazatel, jenž systém aktivuje.

### 3.7 Financování (bílá kniha – 3.6)

#### 3.7.1 Časové nastavení financování (bílá kniha – 3.6.1)

3.7.1.1 Na otázku, zda zvolit financování ex post, ex ante nebo smíšený systém, panují různé názory. Všechny systémy mají své výhody i nevýhody.

3.7.1.2 Financování ex post odčerpává z trhu méně likvidity, což díky nižším nákladům snižuje i pojistné pro pojistníky. Zabráňuje problému dočasného investování shromážděných prostředků. U financování ex post se část prostředků nevyčerpá na administrativu ještě předtím, než nastane platební neschopnost.

3.7.1.3 Financování ex post naopak znesnadňuje řešení problému „morálního hazardu“. Jelikož právě nesolidní účastníci trhu v důsledku své platební neschopnosti v okamžiku financování opouštějí trh, nemohou být přinuceni k hrazení nákladů.

3.7.1.4 Výhoda financování ex ante spočívá především v tom, že lze příspěvky vyměřit podle rizika platební neschopnosti. Účastníci trhu s rizikovými obchodními praktikami přispívají více. U financování ex ante lze také snáze zamezit procykličnosti než u financování ex post.

3.7.1.5 Pro účinnost systému záruk může být otázka časového nastavení financování rozhodující. Výhody systému financování ex nunc daleko převyšují jeho nevýhody, a není zřejmé, proč by se kvůli národním tradicím a specifikům mělo příslušné rozhodnutí přenechávat členským státům. V zájmu zajištění účinnosti systému by ve směrnici měl být stanoven jednotný způsob financování ex nunc.

### 3.7.2 Cílová výše (bílá kniha – 3.6.2)

3.7.2.1 Finanční náklady na systémy záruk by měly být omezeny, jak ve svém stanovisku požaduje i CEIOPS. Neomezená povinnost krýt pojistnou událost by jednotlivým společnostem znemožnila odhadnout finanční riziko. Vedla by k tomu, že by každý jednotlivý pojistitel ručil za celý trh<sup>(7)</sup>. Řízení rizik v jednotlivých společnostech by tak již nezáviselo na vlastních rozhodnutích, ale rozhodující vliv by na něj mělo rizikové chování ostatních konkurentů.

3.7.2.2 Komise jako první řešení navrhla cílovou výši záručních mechanismů odpovídající cca 1,2 % hrubého předepsaného pojistného. EHSV by uvítal, kdyby byly různé možnosti ještě jednou přezkoumány na základě současných dostupných údajů o Solventnosti II. Přitom by se mělo zohlednit i to, že Solventnost II a další intervenční mechanismy byly zavedeny v zájmu lepší ochrany pojistníků. To ve svém stanovisku potvrdil i CEIOPS.

3.7.2.3 Komise při svých výpočtech vychází z průměrné pravděpodobnosti úpadku pojištěoven ve výši 0,1 %. Základem je však krytí vlastním kapitálem ve výši 100 % solventnostního kapitálového požadavku (SCR). Pokud by v členských státech a jednotlivých oblastech vlastní kapitál přesahoval SCR, pak odpovídajícím způsobem klesá riziko úpadku. Směrnice by proto měla umožňovat, aby vnitrostátní systémy záruk určovaly finanční vybavení podle skutečného rizika škod na trzích v jednotlivých členských státech a jednotlivých oblastech pojišťovnictví.

3.7.2.4 Komise se v bílé knize nezabývá otázkou, zda se do systému záruk musí přispívat znovu, když dojde ke škodě. K tomu jsou však třeba jasná pravidla a hranice, aby se zamezilo neomezenému ručení a aby pojišťovny znaly své povinnosti předem a mohly učinit příslušná opatření.

### 3.7.3 Příspěvky (bílá kniha – 3.6.3)

3.7.3.1 Výše příspěvků by měla vycházet z dostupných údajů, aby byly omezeny administrativní náklady. U životního pojištění by mohla záviset na dostupném kapitálu a u pojištění proti škodám na objemu technických rezerv. Kritériem by mohlo být i vybavení vlastním kapitálem měřené podle SCR. Evropský zákonodárce by měl určit metodologii a konkrétní výši příspěvků ponechat na členských státech, aby v nich mohla být zohledněna národní specifika.

3.7.3.2 Před využitím systému záruk by solventní pojistitelé měli mít možnost převzít ohrožené společnosti, a sice bez finančního příspěvku, pokud si chtějí zajistit klientskou základnu.

### 3.8 Převod pojistného kmene a/nebo odškodnění pojistných událostí (bílá kniha – 3.7)

3.8.1 Pro systémy záruk existují dvě různé metody: jednorázové vyplacení náhrady škody pojistníkovi nebo prodloužení smlouvy ze strany orgánu poskytujícího pojištění proti platební neschopnosti poté, co na něho byla smlouva převedena. Tento převod pojistného kmene má z pohledu EHSV u životního pojištění pro pojistníka výhody. U pojištění proti škodám a úrazového pojištění by naopak k ochraně spotřebitele mohly postačit vyrovnávací platby. Směrnice EU by nicméně neměla bránit tomu, aby se uplatňoval systém, který je pro spotřebitele výhodnější.

V Bruselu dne 5. května 2011.

*předseda*  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Staffan NILSSON

<sup>(7)</sup> Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 38, odstavec 2.7.3.1.

## PŘÍLOHA

## ke Stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru

Následující pozměňovací návrh byl zamítnut, přestože obdržel nejméně jednu čtvrtinu odevzdaných hlasů pro (čl. 54 odst. 3 jednacího řádu):

**Odstavec 2.10**

Upravit takto

„2.10 Pojišťovací skupiny činné po celé Evropě působí na trzích v jednotlivých členských státech obvykle prostřednictvím samostatných vnitrostátních dceřiných společností, které přispívají do příslušných vnitrostátních systémů záruk. Pokud by se velká evropská společnost dostala do problémů, tyto vnitrostátní systémy záruk by zpravidla stačily klienty ochránit. EHSV však vyzývá, aby se v další fázi zvažilo zavedení ~~byly evropského~~ ~~systému~~ ~~em~~ ~~záruk~~ ~~zabezpečeny~~ ~~pro~~ přeshraničně činné pojišťovny pro případ, že by vnitrostátní systémy záruk nestačily.“

**Odůvodnění**

V této fázi se celoevropská vzájemná pomoc pro pojišťovny jeví jako předčasná.

**Výsledek hlasování**

Hlasy pro: 68

Hlasy proti: 78

Hlasování se zdrželo: 13

---